



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA
2 FEBBRAIO 2022

Reviviscenze autoritarie e riforme
costituzionali nell'esperienza
comparata...

di Vincenzo Baldini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale



Reviviscenze autoritarie e riforme costituzionali nell'esperienza comparata...*

di Vincenzo Baldini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale

Abstract [It]: Il presente contributo analizza l'avvento di assetti costituzionali illiberali in Paesi anche europei, progressivamente affermatasi anche attraverso l'impiego reiterato di misure temporanee e straordinarie, come la dichiarazione dello stato di emergenza, oltre che attraverso riforme costituzionali e legislative proposte e realizzate da forze politiche di marcata natura populista.

Abstract [En]: This paper analyses the advent of illiberal constitutional arrangements in several States, including European ones, which have progressively asserted themselves also through the repeated use of temporary and extraordinary measures, such as the declaration of a state of emergency, as well as through constitutional and legislative reforms proposed and implemented by political populist forces.

Parole chiave: Riforme costituzionali; costituzioni illiberali; stato di emergenza; diritti fondamentali; autoritarismo politico

Keywords: Constitutional reforms; illiberal constitutions; state of emergency; fundamental rights; political authoritarianism

Sommario: 1. L'esistenza di uno strano paradosso: innalzamento della cultura dei diritti *versus* indebolimento della loro tutela. 2. Diritti umani e diritti fondamentali: una necessaria correlazione teleologica e funzionale 3. Lo stato costituzionale democratico di diritto: presupposto e condizione della tutela dei diritti umani. 4. La ricomparsa dell'autoritarismo politico. Una risposta (sbagliata...) alle deficienze dello stato democratico. 5. Lo stato d'eccezione come forma ("legale?") di autoritarismo politico. Aspetti problematici di una soluzione funzionale. 6. Fattispecie sintomatiche di autoritarismo nella gestione dell'emergenza sanitaria in Italia e in Europa? 7. Conclusioni.

1. L'esistenza di uno strano paradosso: innalzamento della cultura dei diritti *versus* indebolimento della loro tutela

In un periodo in cui vengono coniate formule del tipo "costituzionalismo illiberale" o "costituzionalismo autoritario" per definire assetti di governo in cui lo stato di diritto e, di conseguenza, i diritti di libertà riescono fortemente indeboliti¹, dedicare una riflessione alla tutela dei diritti umani appare non poco problematico. L'esperienza contemporanea se registra, per un verso, una crescita costante della sensibilità verso il riconoscimento e la tutela diritti individuali ad opera, soprattutto, della giurisprudenza costituzionale di Stati nazionali d'altro canto rileva una rinascita dell'autoritarismo politico anche nel

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tímea Drin'oczi and Agnieszka Bień-Kacala, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, in *German Law Journal* (2019), 20, pp. 1140 ss., part. p. 1147 ss.

cuore dell'Europa². Così, per un verso, diritto alla riservatezza dei dati sensibili, diritto all'identità di genere, diritta alla conoscenza delle proprie origini (biologiche) -per citarne solo alcuni- integrano una nuova generazione di diritti fondamentali quali pretese giuridiche soggettive, sintomo di un'accresciuta sensibilità culturale verso la primarietà della tutela della persona. D'altro verso, si assiste ad eventi e situazioni che rimarcano l'esistenza di una notevole distanza dal compimento effettivo di una tutela di tali diritti -l'osservazione dei continui flussi migratori che spingono molti Paesi a porre in essere azioni di respingimento fino anche a misure più drastiche come, ad es., la costruzione di muri di separazione e blocco- o la spingono al di sotto di una soglia minima accettabile. Alla battuta d'arresto nel percorso di sviluppo di una sensibilità costituzionale relativa ai diritti non è estranea, tra l'altro, l'evidente difficoltà delle democrazie parlamentari contemporanee a confermarsi come modelli efficienti di organizzazione ed esercizio del potere, ciò che spesso ha provocato una rivalutazione di assetti autoritari anche tra Paesi dell'Unione europea -si pensi, ad es., alla Romania, Ungheria e, da ultimo, soprattutto alla Polonia, oltre alla Russia³. Inteso secondo il lessico della psicologia, l'autoritarismo politico si compie in un "atteggiamento generalizzato o come un sistema come di pensieri, valori e opinioni", oltre che come alternativa anti-democratica⁴, in ogni caso pregiudizievole per la tenuta di uno standard adeguato di tutela effettiva dei diritti fondamentali ed umani⁵. In questo senso, diritti umani e diritti fondamentali vengono accomunati nella sorte di un paradossale declino della loro tutela sul piano politico e giurisdizionale, in uno con l'accondiscendenza popolare -diretta o implicita- verso la torsione autoritaria della rispettiva forma di governo nazionale che si realizza anche in stretta conformità ad una logica di formalismo giuridico, dunque attraverso il rispetto formale della legalità costituzionale, o sfruttando al massimo sentimenti di paura o incertezza nella comunità sociale di riferimento -attraverso il ricorso (allo) e la stabilizzazione, poi, dello stato di eccezione.

2. Diritti umani e diritti fondamentali: una necessaria correlazione teleologica e funzionale

Un discorso sulla relazione tra stato costituzionale democratico e tutela dei diritti umani non può non muovere, in ogni caso, dalla considerazione dell'universalità di questi ultimi⁶ quali diritti di natura,

² Rilevato, tra gli altri, da A. Voßkuhle, *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2012, p. 9 ss.. In generale, sull'avanzare dei modelli autoritari v. soprattutto G. Frankenberg, *Autoritarismus*, Berlin, 2020, p. 11 ss.; W. Heitmeyer, *Autoritäre Versuchungen*, 4. Aufl., Berlin, 2020, p. 182 ss. (per la correlazione con lo svuotamento della democrazia).

³ In tema, v. soprattutto P. M. Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, in *Der Staat*, 56 (2017), p.38 9 ss.; nonché A. Nußberger, *Wenn Selbstverständliches nicht mehr selbstverständlich ist: Zum Status quo des Menschenrechtsschutzes in Europa*, in *Juristen Zeitung (JZ)*, 18/2018, p. 845 ss.

⁴ Così, G. Frankenberg, *Autoritarismus*, Berlin, 2020, p. 64.

⁵ Sulla rinascita dell'autoritarismo, v. ancora, G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 11 ss.

⁶ In tema di ricostruzione della genesi dei diritti fondamentali, sia consentito il rinvio a V. Baldini, *I diritti fondamentali in movimento: dalla prospettiva storico-dogmatica all'esperienza*, in V. Baldini (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?* (Atti del Convegno Annuale del Gruppo di Pisa, Cassino 10-11 giugno 2016), Napoli, 2017, p. 1 ss.

riconosciuti ad ogni uomo⁷ senza distinzione alcuna riferita alla capacità di agire o allo status di cittadino⁸; di contro, i diritti fondamentali si profilano sempre come specifici delle Carte costituzionali nazionali, liberali o democratiche, pertanto, il loro ambito giuridico-positivo di riferimento, anche quale pretesa alla tutela giurisdizionale contro arbitri del potere, è limitato al singolo ordinamento statale.

A partire dalla *Magna Charta Libertatum* del 1215, l'espressa sanzione dei diritti umani ha poi trovato esito, tra l'altro, nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 e nelle Carte coeve alla rivoluzione americana (*Bill of Rights della Virginia*: 1776)⁹. La loro condizione di diritti di natura non ne esclude ad ogni modo quella di diritti storici¹⁰, la cui previsione è imprescindibilmente connessa oltre che alla progressiva affermazione di una concezione liberale della società¹¹ al venire in essere di determinati accadimenti (lotte sociali). In una fase successiva dell'esperienza storica, la loro statuizione in atti di diritto internazionale (Convenzioni, Dichiarazioni e/o Patti) oltre a ribadire la tendenza ad un'ampia positivizzazione di tali diritti, resta funzionale alla garanzia di un'effettiva tutela giurisdizionale a livello interno¹² attraverso il recepimento da parte dei singoli ordinamenti statali. Del resto, la preoccupazione di assicurare in qualche modo una forza giuridica cogente dei diritti umani e non soltanto una consistenza di tipo etico o culturale rileva, oltre che nel dato oggettivo dei trattati internazionali aventi ad oggetto tali diritti (v. *supra*) nella prospettiva di chi finisce per ricondurli entro la sfera del diritto internazionale consuetudinario¹³. Diritti umani e diritti fondamentali rappresentati secondo una relazione integrata si mostrano, dunque, omogenei nella pretesa di effettiva osservanza, a livello politico, oltre che di garanzia giurisdizionale, almeno nella misura in cui i primi fuoriuscendo dall'orizzonte del giusnaturalismo si collocano in quello, ordinario ma giuridicamente rilevante, del diritto positivo¹⁴. Ciò, senza ignorare il fatto che, quali "diritti primari" dell'uomo i diritti umani pur esclusivamente nella loro consistenza metagiuridica (la base etica¹⁵) e metapositiva¹⁶ hanno operato come limite effettivo alle intemperanze della politica, rappresentata da un sovrano assoluto o da un potere costituente democratico. In particolare nel tempo successivo al secondo

⁷ L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali – Un dibattito teorico* (a cura di E. Vitale), Roma-Bari, 2001, p. 8.

⁸ Così, E.W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte ?*, in S. Gosepath, G. Lohmann (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main, 1998, p. 233 ss., part. p. 236 ss.

⁹ Ad esso ha fatto seguito poi il *Bill of Rights* americano approvato dal Congresso USA il 25 settembre 1789 e ratificato definitivamente dagli Stati membri dell'Unione il 15 dicembre 1791, che segue di poco il varo del testo definitivo della Costituzione degli Stati Uniti, del 17 settembre 1787.

¹⁰ Così espressamente, N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, Introduzione, p. VIII.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, cit., p.42.

¹⁴ Così ancora, N. Bobbio, op. ult. cit., p. VIII.

¹⁵ "... unter Menschenrechten Rechte vor- oder überpositiver Geltung zu verstehen (corsivi miei: n.d.r.), die der Rechtsordnung vorausliegen und unabhängig von faktischer Durchsetzbarkeit und soziale Wirksamkeit universelle und ubiquitäre Geltung beanspruchen": H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen, 2014, p. 39.

¹⁶ Conforme, G. Lohmann, *Menschenrechte*, in P. Precht, F.P. Burkard (Hrsg.), *Metzler Lexikon Philosophie*, 3. Aufl., 2008, p. 369.

conflitto mondiale prende avvio una nuova fase di sviluppo del discorso sui diritti, a partire dalla *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* del 1948 varata dall'Assemblea ONU, proseguendo con atti successivi di analogo tenore -*Patto internazionale dei diritti civili e politici*: 1966; *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*: 1966¹⁷; la *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (Roma, 1950), in fine, tra quelli di maggior rilievo, è la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, approvata ancora dall'Assemblea Generale ONU il 20 novembre 1989.

In un processo di costante e progressivo incremento dell'affermazione di tali diritti a livello internazionale si è giunti a giustificare -seppure in casi eccezionali- limitazioni del principio di piena sovranità dello Stato sul proprio territorio e sulla propria comunità, fino ad allora inteso come norma intangibile di diritto internazionale consuetudinario. Ciò, del resto, è stato posto alla base anche del ricorso all'intervento militare senza previa autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza ONU (soprattutto, per i veti di Russia e Cina) come nel caso dell'intervento Nato in Kosovo¹⁸, dove apparivano dichiaratamente sussistenti ragioni di necessità e urgenza connesse alla grave emergenza umanitaria che lo stesso Consiglio di sicurezza aveva valutato quale minaccia grave alla pace ed alla sicurezza internazionale. In questa fase, appare rimarcata la distinzione tra diritti umani e diritti fondamentali, questi ultimi in grado di produrre un generale obbligo di osservanza da parte dei soli poteri pubblici statali, incluso il legislatore rappresentativo¹⁹. La violazione di un tale obbligo di osservanza può essere censurata non soltanto dal giudice di merito ma, sussistendone le condizioni, anche da parte del Tribunale costituzionale a cui il primo si è rivolto contro possibili arbitri del legislatore ordinario. La tutela dei diritti umani integrando il complesso dei diritti fondamentali quali forme di garanzia della persona concorre, con questi ultimi, a formare il cd. giardino dei diritti. Tanto, non impedisce di considerare alcune prerogative funzionali riconosciute come proprie dei diritti fondamentali che non riguardano, invece i diritti umani, a partire dalla connotazione di valori -in aggiunta a quella, tipica, di diritti di difesa (libertà negative) che i primi hanno assunto soprattutto in virtù del contributo della giurisprudenza costituzionale è strettamente collegata alla rilevata capacità della Costituzione, di favorire l'integrazione sociale²⁰.

¹⁷ Entrambi i Patti furono adottati il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea ONU ma il primo entrò in vigore al 23 marzo del 1976, il secondo al 31 gennaio del 1976.

¹⁸ Sulle basi teoretiche del principio di non intervento (militare), v. tra gli altri I. Maus, *Menschenrechte, Demokratie und Frieden*, Berlin, 2015, p. 19 ss.

¹⁹ H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen, 2014, p.42.

²⁰ W. Kahl, *Grundrechte*, in O. Depenheuer, C. Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, Tübingen, 2010, p. 807 ss., part. p. 820 ss.

3. Lo stato costituzionale democratico di diritto: presupposto e condizione della tutela dei diritti umani

La dottrina dei diritti dell'uomo, riconosciuta “uno dei frutti più significativi dello sviluppo della teoria liberal-democratica nel corso degli ultimi due secoli”²¹ si collega alla premessa, che al tempo stesso è anche una constatazione empirica, secondo cui “il riconoscimento e la protezione dei diritti dell'uomo stanno alla base delle costituzioni democratiche”²². Democrazia e stato costituzionale di diritto, per un verso, sviluppo e garanzia dei diritti umani e fondamentali, per altro verso si pongono in una stretta correlazione funzionale, per cui il difetto dell'uno ridonda in una logica riduzione dell'effettività dell'altro termine del distico ora menzionato. Non sembra cogliere nel segno l'obiezione di chi contesta una siffatta correlazione necessaria facendo riferimento essenzialmente al dato storico di una originaria positivizzazione dei diritti nelle Costituzioni liberali ottocentesche, al fine di smentire ogni pretesa di universalità della democrazia in conseguenza della natura universale dei diritti umani²³. Pur lasciandosi insoluta sul piano teoretico una siffatta questione è innegabile, tuttavia, che democrazia e stato costituzionale di diritto realizzino le soluzioni organizzative ottimali ai fini dello sviluppo di una sensibilità politica verso i diritti individuali quale risvolto della primazia dell'istanza personalista. La previsione costituzionale di un catalogo di diritti fondamentali di varia natura, la stipula di trattati internazionali per la tutela dei diritti umani come anche la determinazione normativa di un sistema di garanzie giurisdizionali che valga a garantire autonomia e indipendenza all'ordine della Magistratura dal potere politico, fino all'istituzione di un giudice costituzionale anch'esso dotato di garanzie di indipendenza, realizzano condizioni necessarie anche allo sviluppo di una tutela dei diritti in questione, cui fa da riflesso un assetto complessivo dello Stato, in particolare del potere di decisione politica, basato sul principio organizzativo fondamentale della sovranità popolare²⁴. In assetti ordinamentali non (più) fondati sul principio democratico, nei quali l'assetto delle garanzie anche costituzionali risulti del tutto correlato e dipendente dagli organi di azione politica, è destinata pertanto a declinare l'aspettativa di più ampia osservanza e tutela dei diritti umani e fondamentali giacché ogni distanza effettiva da tale principio implica corrispettivamente un abbassamento nel grado di sviluppo e tutela dei diritti in questione.

²¹ L. Bonanate, *Internazionalizzare la democrazia dei diritti umani*, in L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali– Un dibattito teorico*, cit., p. 262.

²² Così, N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, Introduzione, p. VII (“Diritti dell'uomo, democrazia e pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: ...” “i sudditi diventano cittadini quando vengono loro riconosciuti alcuni diritti fondamentali”).

²³ In tal senso, v. ancora E.W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte?*, in S. Gosepath, G. Lohmann (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, cit., p. 236 ss.

²⁴ Al riguardo, v. in particolare A. Wellmer, *Menschenrechte und Demokratie*, in S. Gosepath, G. Lohmann (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, cit., p. 265 ss; ivi, v. anche R. Alexy, *Die Institutionalisierung der Menschenrechte in demokratischen Verfassungsstaat*, p. 244 ss.

In quest'ottica non possono essere trascurati soprattutto i fattori che determinando un deficit di democrazia²⁵ ne avallano una “radicale trasformazione”²⁶, di cui, tra gli elementi sintomatici, è la deistituzionalizzazione dei processi decisionali a favore di forme di potere autocratico²⁷ nonché una certa tendenza all'autonomizzazione di individui e gruppi politici, indotta dalla manifesta sfiducia nella capacità rappresentativa dei partiti politici e del sistema di comunicazione pubblica tradizionali²⁸. Tanto, lascia accrescere la fiducia nella capacità individuale di partecipazione autonoma del singolo alla politica attraverso le nuove forme di comunicazione social etc.: in una parola -come opportunamente si rileva- “si può con il popolo (invocato come decisore: n.d.r.) delegittimare il sistema democratico”²⁹. I descritti fattori di crisi della rappresentanza politico-partitica allontanano di fatto gli elettori dalla partecipazione alle varie competizioni elettorali, ciò che lasciando crescere in maniera esponenziale il numero degli astenuti riduce di fatto la legittimazione democratica degli eletti. Essi costituiscono prodromi o indicatori non marginali di un generale processo di decomposizione della democrazia³⁰ che lascia verosimilmente prefigurare scenari di ordinamenti post-democratici³¹.

4. La ricomparsa dell'autoritarismo politico. Una risposta (sbagliata...) alle deficienze dello stato democratico

La fondatezza di tali preoccupazioni trova conferma nei casi di trasfigurazione di assetti democratici in modelli autoritari che è giunta a riguardare anche (ma non soltanto) alcuni Paesi dell'Unione europea. La torsione in senso autoritario si manifesta essenzialmente in riforme costituzionali che hanno toccato gli organi di garanzia (anche costituzionale) con il fine ultimo di assoggettarli alla volontà politica. Non di rado, peraltro, la rinascita dell'autoritarismo politico in Europa segue l'affermazione di forze politiche di stampo populista³² o radical-nazionale³³ la cui strategia si basa, essenzialmente, sulla sfiducia nei partiti tradizionali³⁴, su un'aspra critica alle istituzioni parlamentari e su una forte rivendicazione di sovranità nazionale in opposizione alle dinamiche del processo di integrazione sovranazionale, avvertito come deleterio per gli interessi del Paese e della Nazione. In Ungheria, ad es., già nel 2011 -anno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione- con una revisione del numero dei giudici costituzionali (portati da 11

²⁵ Al riguardo, v. soprattutto S. Issacharoff, *Die Defizite der Demokratie*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 329 ss.

²⁶ In tal senso, v. nello specifico H. Wilke, *Demokratie im Umbruch*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 357 ss.

²⁷ Sul punto, O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 323 ss.

²⁸ *Ibidem*, p. 325.

²⁹ V. ancora O. Lepsius, op. ult. cit., p. 327.

³⁰ HP. Manow, *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Berlin, 2020, part. p. 121 ss..

³¹ C. Crouch, *Postdemokratie*, Frankfurt am Main, 2008, part. p. 101 ss..

³² A. Voßkuhle, *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2012, p. 9 ss..

³³ W. Heitmeyer, *Autoritäre Versuchungen*, 4. Aufl., Berlin, 2020, p. 231 ss.

³⁴ V. ancora S. Issacharoff, op. cit., p. 330 ss.

a 15)³⁵ e con l'elezione dei nuovi giudici stabiliti dal partito del Presidente *Victor Orban*, quest'ultimo ha potuto acquisire un controllo dell'organo di garanzia costituzionale. Come già accaduto proprio in relazione alla quarta novella costituzionale del 2012, il Tribunale costituzionale è stato privato di ogni controllo di natura sostanziale sulle leggi di revisione costituzionale, limitandosi perciò il sindacato ai soli profili di ordine formale-procedurale³⁶. Inoltre, ad esso è stata inibita la possibilità di fare richiamo ai propri precedenti, in materia di tutela dei diritti fondamentali, che fossero antecedenti all'entrata in vigore della nuova Carta. Ancora al fine di una rigorosa limitazione della sua sfera di azione, poi, l'organo di garanzia costituzionale è stato privato dell'importante competenza a decidere di questioni/fattispecie che abbiano ripercussioni di tipo finanziario³⁷. Più in generale, l'accesso al sindacato della Corte in tema di giudizio astratto di legittimità successivo ha subito limiti rigorosi, restando riservato unicamente al Governo, ad un quarto dei parlamentari, al Presidente della Corte suprema e alla Procura generale³⁸. Per ciò che attiene al sistema giudiziario, l'abbassamento dei limiti di età per il pensionamento dei giudici esso ha causato un radicale rinnovamento, con l'ingresso di nuovi giudici graditi al partito dominante. La novella costituzionale ha, poi, conferito alla Presidente dell'Ufficio nazionale di Giustizia insediata dal Presidente Orbán il potere di assegnare specifiche questioni a determinati giudici di sua propria scelta. Contro un tale assetto della Giustizia (ben diverso da quello presente nel 2004, quando il Paese è entrato nell'Unione), in cui si contempla la previsione di giudici speciali, il Parlamento europeo ha adottato (17.5.2017) una risoluzione di censura, con cui, su proposta della Commissione, prestava consenso al procedimento contro l'Ungheria ex art. 7 del Trattato UE³⁹. In conseguenza, la Corte di Giustizia UE ha vietato il pensionamento forzoso dei giudici e anche la Corte di Strasburgo è intervenuta rivolgendo critiche al licenziamento del Presidente della Corte suprema ungherese.

Una situazione parimenti critica, dal punto di vista costituzionale, riguarda la Polonia dopo che nel 2015, il governo di *Jaroslav Kaczyński* e del suo partito (PiS)⁴⁰ aveva preso il potere. Primo obiettivo del nuovo governo è stato di porre sotto il proprio controllo il giudice costituzionale attraverso una profonda riforma riguardante sia la struttura organizzativa (innalzamento della sua composizione per la validità delle deliberazioni da 9 a 13 giudici, innalzamento della quota maggioritaria per le decisioni dalla maggioranza semplice a quella qualificata dei 2/3). Tra l'altro è stato previsto che durante il suo ufficio il

³⁵ ...prevedendosi che l'elezione del Presidente della commissione paritetica di nomina dei giudici (costituzionali) non avvenisse più da parte dei giudici ma da parte del Parlamento: sul punto, v. P. M. Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, cit., p. 391.

³⁶ G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit..

³⁷ V. ancora P. M. Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, cit., p. 390. In tema, v. ancora Tímea Drin'oczi and Agnieszka Bień-Kacala, *Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland*, cit., p. 1144 ss

³⁸ Ibidem, p. 391.

³⁹ Idem.

⁴⁰ *Pravo i Sprawiedliwość* (PiS) (trad. Diritto e Giustizia).

Governo non debba fare i conti con correzioni recate da parte dello stesso giudice costituzionale⁴¹. Alla sentenza d'incostituzionalità di tale riforma (9 marzo 2016), peraltro, l'Esecutivo ha rifiutato la pubblicazione finendo, così, per paralizzarne l'efficacia caducatoria della disciplina dichiarata illegittima⁴². Con una successiva novella legislativa (giugno 2016) si è fissato in capo al Governo un potere di giudizio circa la pubblicazione (o meno) di una sentenza del Tribunale costituzionale. Alla riforma del Tribunale costituzionale si accompagna quella del Consiglio giudiziario e, così, la creazione di una Camera di disciplina, soluzioni che hanno finito per consolidare la dipendenza del potere giudiziario dalla politica. In fine, l'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici -da 70 a 65 anni- ha causato l'allontanamento dal servizio di almeno un terzo dei giudici della Cassazione, sostituiti da Magistrati graditi al potere di governo⁴³. In seguito a ciò, l'UE ha avviato contro la Polonia la procedura di violazione delle norme del Trattato, oltre ad un procedimento ex art. 7 del TUE. Alla sentenza del giudice comunitario che sanzionava il meccanismo di nomina dei magistrati in quanto non in grado di garantirne la necessaria indipendenza dal Governo (*), la Corte costituzionale polacca ha replicato denunciando il tentativo della Corte UE di interferire nell'ordinamento giudiziario dello stato polacco così violando i principi dello Stato di diritto, il principio di supremazia della Costituzione e il principio di conservazione della sovranità nel processo di integrazione europea⁴⁴. Lo stesso giudice costituzionale è poi giunta a dichiarare incostituzionali alcune norme del Trattato UE⁴⁵ in tal modo disconoscendo il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno.

Situazioni di crisi costituzionale, che hanno investito soprattutto l'organizzazione del potere giudiziario sono presenti anche in altri Paesi europei come in Romania, dove la lotta contro la corruzione è molto intensa, in Bulgaria e Ucraina (quantunque quest'ultimo Stato sia ancora al di fuori dall'UE) e, soprattutto, in Turchia, Paese che risulta candidato ufficiale all'ingresso nell'UE e membro della NATO. L'impiego della Giustizia quale strumento di controllo sociale nelle mani di un potere autocrate ne indebolisce in modo evidente la funzione di garanzia a cui essa è preposta compromettendo così anche la possibilità di

⁴¹ Il *Sejm*, la Camera dei deputati del Parlamento polacco, ha varato tale novella legislativa per la riforma della Corte costituzionale già nel dicembre 2015.

⁴² Sul punto, più diffusamente, v. ancora P.M. Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, cit., p. 392.

⁴³ Del resto, un prolungamento in servizio di tali giudici a cui, in seguito alla riforma, era scaduto il mandato, si rendeva possibile solo se ci fosse stato il gradimento del Presidente, concedendosi così all'Esecutivo un potere di controllo della suprema Magistratura.

⁴⁴ Il giudice comunitario, peraltro, prima di pronunciarsi in modo definitivo su richiesta della Commissione UE, aveva sollecitato lo Stato polacco a modificare la disciplina di nomina dei magistrati, sollecitazione che non ha ottenuto alcun esito. Di contro, il Parlamento europeo ha adottato a larga maggioranza una risoluzione sulla questione dello Stato di diritto in Polonia in cui, tra l'altro, precisa che il Tribunale costituzionale polacco manca del tutto di validità giuridica e indipendenza, pertanto difetta dei requisiti necessari per interpretare la Costituzione della Polonia.

⁴⁵ In particolare: l'art. 1, primo e secondo comma, in combinato disposto con l'art. 4 comma 3; l'art. 19 Sez. 1, secondo comma e l'art. 19 Sez. 1, secondo comma e art. 2 del Trattato UE.

assicurare un alto livello di protezione dei diritti umani, a cominciare dal diritto al giudice per arrivare, in fine, all'effettività del diritto di difesa.

All'avanzata dell'autoritarismo politico nei Paesi europei di cui si è detto corrisponde inevitabilmente, una regressione nel rispetto e nella tutela dei diritti fondamentali⁴⁶ producendosi, soprattutto attraverso l'indebolimento degli organi di garanzia all'interno dello Stato, anche una grave battuta d'arresto nel percorso di realizzazione dell'universalità effettiva dei diritti umani⁴⁷. In alcuni di questi Paesi, le riforme costituzionali hanno comportato, insieme alla chiara svolta autoritaria, un grave pregiudizio dei diritti umani riferiti a singoli che ricoprivano la funzione di giudici, rimessa in seguito alla nuova disciplina approvata. Le doglianze avanzate da questi ultimi in sede di giurisdizione europea attraverso il ricorso diretto alla Corte di Strasburgo pur trovando accoglimento in relazione alla riconosciuta vulnerazione di alcuni diritti umani -libertà di manifestazione del pensiero, diritto ad un giudice imparziale- non hanno finito tuttavia per produrre l'esito sperato, della reintegrazione nel servizio o nel ruolo in passato ricoperto dai magistrati ricorrenti, stante che la Convenzione EDU prevede in principio il ricorso (unicamente) contro lo Stato e, in caso di accoglimento, la condanna di quest'ultimo⁴⁸. In altri casi, come ad es., in Polonia⁴⁹, il Capo del governo si è rifiutato di pubblicare la sentenza del Tribunale costituzionale che censurava d'incostituzionalità la riforma prodotta dal Parlamento, così sterilizzando gli effetti demolitori della sentenza stessa⁵⁰.

5. Lo stato d'eccezione come forma ("legale"?) di autoritarismo politico. Aspetti problematici di una soluzione funzionale

Un ulteriore fattore sintomatico di un esautoramento degli assetti democratici può essere rappresentato dal ricorso e successiva iterazione del regime di emergenza costituzionale (o stato d'eccezione), che implica in sostanza un dominio assoluto del Politico⁵¹ inteso, correlativamente, come sospensione della

⁴⁶ HP. Manow, *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Berlin, 2020, part. p. 121 ss..

⁴⁷ In generale, per una ricostruzione di tipo storico della pretesa universalità dei diritti umani v. E. Denninger, *Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität*, in *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden, 1990, p. 249 ss. Un esempio specifico di ridotta attenzione alla tematica dei diritti umani, oltre alla legge russa sul divieto di propaganda dell'omosessualità (2013) è anche, da ultimo, la legge ungherese che ha imposto limiti molto rigorosi ai minori per l'accesso a contenuti che siano intesi come diretti a promuovere "l'identità di genere diversa dal sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso e l'omosessualità": sul punto, v. soprattutto U. Lattanzi, *I diritti LGBTIQ+ in Ungheria tra retorica identitaria e istanze sovranazionali (a margine di alcune recenti novità legislative)*, in *Dir. comp.*, 2/2021.

⁴⁸ Sui profili di debolezza della tutela giurisdizionale presso la Corte EDU, con riferimento a casi concreti, v. diffusamente A. Nußberger, *Wenn Selbstverständliches nicht mehr selbstverständliches ist: Zum Status quo des Menschenrechtsschutzes in Europa*, cit., p. 848 ss.

⁴⁹ Sul punto, v. ancora P. M. Huber, *Europäische Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit in Bedrängnis*, in *Der Staat*, 56 (2017), cit., p. 392.

⁵⁰ In generale sul tema del transito verso modelli illiberali in Polonia ed Ungheria, v. diffusamente T. Drinóczi, A. Biń-Kacala, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary*, Routledge, 2021.

⁵¹ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 7. Aufl., 5. Nachdruck der Ausgabe von 1963, Berlin, 2002, p. 21 ss.

vigenza dello stato costituzionale di diritto. Il ricorso all'emergenza costituzionale si correla alternativamente alla rappresentazione e percezione generale di due distinte condizioni, le conseguenze negative per la comunità di eventi straordinari connessi a calamità naturali o a situazioni istituzionali, oppure, l'esigenza di un intervento autoritario per superare evidenti stati di debolezza del regime politico vigente. Denominatore comune ad ogni forma di stato d'eccezione è una generalizzata paura legata all'imprevedibilità del grave accadimento o alle conseguenze nefaste connesse alla rilevata incapacità del sistema politico di governare in modo stabile ed efficace il Paese. Da qui, verrebbe a giustificarsi l'immediata messa in atto di condizioni e strategie votate al superamento dell'emergenza che implicano il sacrificio temporaneo dell'ordine costituzionale vigente, incluso l'esercizio pieno dei diritti fondamentali. L'esperienza più risalente ha messo in risalto lo stato d'eccezione come viatico di trasformazioni degli ordinamenti statali che possono condurre fino alla definitiva realizzazione di assetti autoritari. A partire dalla ben nota esperienza dell'art. 48 della Costituzione di Weimar del 1919, in cui lo stato d'eccezione⁵² ha dato avvio al regime nazional-socialista di matrice hitleriana, quando quest'ultimo non è motivato da specifici, gravi accadimenti naturali -dove l'attribuzione dei poteri eccezionali⁵³ è generalmente avvertita, invece, come necessaria al fine di fronteggiare in modo efficace ed immediato le conseguenze dell'evento imprevisto e imprevedibile⁵⁴- la dichiarazione dello stato d'eccezione può fungere da presupposto e, al tempo stesso, da condizione formale per l'instaurazione progressiva di un nuovo ordine di matrice autoritaria. Il "discorso dell'eccezione"⁵⁵ insomma configura, a volte, una retorica motivazionale del cambiamento di regime giuridico ordinario, al fine di consolidare la posizione di un gruppo politico o di un leader politico, rendendo più difficile il controllo giuridico-costituzionale sul suo operato. Tra i casi specifici, in cui il ricorso all'emergenza non è parso motivato da ragioni obiettive ma soltanto da intendimenti politici può farsi menzione della condizione di emergenza dichiarata, ad es., dal Presidente Trump per il solo confine-Sud degli USA (in conformità al *National Emergency Act* del 1976), per il fine esclusivo, ammesso dallo stesso Presidente, di sottrarre al controllo parlamentare l'impegno di spesa relativo alla costruzione di un Muro di separazione dal Messico, così da contenere l'immigrazione. In Turchia ed Egitto, invece, attraverso la dichiarazione di stato d'eccezione, più volte prorogata ha preso avvio e sostanza la torsione in senso autoritario dell'assetto statale⁵⁶. In Turchia, in particolare, alla sospensione della Costituzione ha fatto seguito, da parte del governo Erdogan, una profonda riforma

⁵² Sul punto, v. in particolare C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, Tübingen, 2018, part. p., 207 ss.

⁵³ Così, ancora G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 120 ss.

⁵⁴ In Francia, la dichiarazione dello Stato d'eccezione del 2015 è stata prorogata ben sei volte, fino ad essere poi sostituita dalla nuova legge anti-terrorismo in cui, peraltro, sono confluite alcune delle misure emergenziali assunte durante lo stato d'eccezione. In India, ad es., lo stato d'eccezione è stato prorogato ben sette volte: G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 147.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ In India, ad es., lo stato d'eccezione è stato prorogato ben sette volte: G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 147.

costituzionale che ha trasformato l'assetto dello Stato in una vera e propria forma di governo presidenziale dittatoriale, di carattere anti-secolare⁵⁷. Ciò ha fatto seguito ad una strategia intimidatoria dello stesso Esecutivo, che aveva proceduto all'arresto di un alto numero di giornalisti e funzionari di Stato insieme ad una profonda "pulizia" del sistema ordinamentale della giustizia (magistrati e avvocati) e di corpi militari e di polizia. In seguito alla rielezione di Erdogan è cessato lo stato d'eccezione ma in presenza di un assetto organizzativo ora pienamente controllato dall'apparato di potere esecutivo del Presidente. L'Egitto è stato, invece, governato per oltre 50 anni (dal 1958 al 2021) sulla base di una legislazione emergenziale conseguente alla dichiarazione dello stato d'eccezione, dove, peraltro, ad un brevissimo periodo di abolizione di tale condizione d'eccezione ha fatto subito seguito (nel 2012 e nel 2013) l'emissione di nuovi provvedimenti emergenziali.

Con tale tecnica di Stato⁵⁸ si determina un'elusione delle istituzioni democratiche e di garanzia dello Stato di diritto assottigliandosi fino a trasfigurare la linea di confine tra diritto e politica, ciò che espone al rischio di sovvertimento permanente dell'ordine costituzionale⁵⁹. La pericolosità estrema di tale tecnica si connette oltre che, si è detto, al dominio formale del Politico, anche alla reale difficoltà di controllo giuridico obiettivo su presupposti e condizioni dell'emergenza, spesso richiamati in modo generico dalla norma costituzionale o del tutto imprevisi dalla stessa Legge fondamentale, oltre che sui contenuti dei relativi atti di gestione. Lo stato d'eccezione normalizzato, *id est* strutturato e consolidato, diviene così nuovo ordine giuridico stabilizzato in sostituzione della "normalità della libertà"⁶⁰. Tanto reca in sé un dominio pressoché assoluto dell'autorità anche delle condizioni di riconoscimento e tutela dei diritti umani e fondamentali, le quali che, originariamente esterne ed estranee al dato normativo del "vecchio" ordine costituzionale, operano ora come presidi regolatori del livello di attuazione e sviluppo di una cultura dei diritti⁶¹.

6. Fattispecie sintomatiche di autoritarismo nella gestione dell'emergenza sanitaria in Italia e in Europa?

In quest'ordine di idee vengono sotto il fuoco dell'attenzione, da ultimo, anche le misure straordinarie di prevenzione anche più recenti adottate dal Governo nazionale per la gestione dell'emergenza sanitaria che investe la gran parte dei Paesi europei e mondiali. Tali misure, che corrispondono al contenimento

⁵⁷ G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 147.

⁵⁸ G. Frankenberg, *Staatstechnik*, Berlin, 2017, part. p. 236 ss.

⁵⁹ Ancora G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 147.

⁶⁰ G. Frankenberg, *Staatstechnik*, p. 235.

⁶¹ Sull'importanza, in generale, dell'*ethos* in ambito giuridico, v. in particolare E.W. Böckenförde, *Vom Ethos der Juristen*, 2. Aufl., Berlin, 2011, 37 ss.

di un rischio astratto⁶², giungono a condizionare non poco l'esperienza politica e sociale, manifestando un impatto fortemente limitativo sull'esercizio di diritti fondamentali connessi, direttamente o indirettamente, all'azione di prevenzione.

In Italia, in particolare, l'iniziale gravità della condizione sanitaria ha portato insieme con la dichiarazione governativa dello stato di emergenza (gennaio 2020)⁶³ e l'attribuzione al Governo e alle autorità amministrative competenti poteri straordinari nella gestione dell'emergenza, una rigorosa e contestuale contrazione dell'esercizio di libertà costituzionali. Nonostante i dati ufficiali (numero di ricoveri, posti in Terapie intensive etc.) indicassero un significativo alleggerimento del livello del contagio, lo stato di emergenza sanitaria è più volte prorogato dallo stesso Governo (con d.l.), ad oggi tuttora esistente.

L'assunzione di misure drastiche per la prevenzione del rischio sanitario che hanno avuto un forte impatto limitativo sull'esercizio dei diritti fondamentali ha ingenerato un dibattito, non solo scientifico, sulla liceità costituzionale delle prime⁶⁴. Inoltre, la reiterazione dello stato di emergenza ha concorso a stabilizzare un assetto di monismo governativo che è parso in evidente distonia con i caratteri della forma di governo parlamentare previsti in Costituzione, sulla cui integrità e necessaria osservanza lo stesso giudice costituzionale in passato aveva sollevato attenzione. Da ultimo, la strategia vaccinale posta in campo dall'Esecutivo nazionale ha lasciato insorgere nuovi dubbi d'incostituzionalità. La normativa emergenziale, per un verso, ha limitato ad alcune categorie di lavoratori subordinati⁶⁵ l'obbligo del trattamento vaccinale imposto in conformità all'art. 32 c. 2 Cost., per le altre categorie valendo ancora la regola fondamentale della libertà di autodeterminazione in materia sanitaria (art. 32 c. 1 Cost.). Per altro verso, si sono imposte condizioni molto rigorose ai lavoratori non vaccinati, per i quali l'esercizio della prestazione di lavoro è condizionata al presupposto del possesso di una certificazione verde introdotta dal Governo⁶⁶, acquisibile attraverso i soli esami specificati nello stesso atto governativo e di durata molto più limitata rispetto alla medesima certificazione rilasciata in conseguenza della vaccinazione effettuata (o della guarigione documentata dalla patologia). Da ultimo, poi, l'esercizio di alcuni diritti fondamentali è

⁶² Sullo stato di prevenzione, v. soprattutto E. Denninger, *Der Präventionsstaat*, in Id., *Der gebändigte Leviathan*, cit., p. 33 ss.; nonché, Id., *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, in Id., *Recht in globaler Unordnung*, Berlin, 2005, p. 223 ss.

⁶³ La prima dichiarazione dello stato di emergenza fu assunta dal Governo con una delibera del Consiglio dei Ministri, nella seduta del 31 gennaio 2020.

⁶⁴ G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 120.

⁶⁵ D.l. n. 172 del 2001 art. 2 che prevede l'estensione dell'obbligo vaccinale, tra l'altro, alle seguenti categorie: a) personale scolastico del sistema nazionale di istruzione, nelle scuole non paritarie, dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale e dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore; b) personale del comparto della difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale, nonché degli organismi di cui agli articoli 4, 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

⁶⁶ V. art. 9 del d.l. n. 52 del 2021; ma v. anche i successivi dd.ll. 127 e 172 del 2021.

stato riservato ai soli possessori di certificazione conseguente all'effettuazione della vaccinazione o allo stato accertato di guarigione dal virus Covid 19⁶⁷.

L'evidenza dello scopo persuasivo al trattamento vaccinale, a cui tendono, tali misure non ne riduce il rischio di produzione di effetti erosivi del senso di solidarietà e coesione sociale⁶⁸ in conseguenza, soprattutto, della potenziale spaccatura della comunità nelle categorie in conflitto, rispettivamente, dei vaccinati e dei non vaccinati. Inoltre, le stesse misure non escludono affatto la realizzazione di irragionevoli discriminazioni tra tali categorie rispetto all'obiettivo ultimo di garantire attraverso la prevenzione la sicurezza sanitaria. Nemmeno può dirsi del tutto incongruo o privo di fondamento il timore che l'assetto emergenziale introdotto ormai da tempo possa condurre lo Stato costituzionale democratico verso una nuova normalità realizzandosi, così, una definitiva discontinuità con l'ordine costituzionale sancito nella Carta repubblicana del '48. Un ulteriore sintomo di tale tendenza, dopo il riferimento alle numerose proroghe dello stato di emergenza sanitaria ed al transito verso una stabile produzione normativa emergenziale di matrice governativa può intendersi anche la pressoché ordinaria posizione, da parte del Governo, della questione di fiducia sui provvedimenti emergenziali da convertirsi in legge, così da impedire o severamente contenere il dibattito parlamentare. Un siffatto andamento finisce per indebolire ancora la dimensione parlamentare della democrazia⁶⁹ riducendo al silenzio forzato le minoranze parlamentari, trasformando così le Assemblee rappresentative in meri organi di certificazione e ratifica della direzione politica del Governo. A rinfocolare tale dubbio, oltre al consolidamento di un modello organizzativo a prevalenza del Governo che opera, nel complesso, quale surrogato del regime ordinario parlamentare⁷⁰ è anche il consolidarsi di una comunicazione pubblica unidirezionale e non più pluralista e la reale e pesante contrazione della libertà di manifestazione di un pensiero dissenziente che trova, di norma, piena tutela nella sfera materiale della citata garanzia costituzionale (art. 21 Cost.)⁷¹.

Nel medesimo ordine di idee va riguardata anche la stretta limitazione imposta al diritto fondamentale di riunione, ben al di fuori (dal) e oltre i casi indicati dalla previsione costituzionale (art. 17 Cost.). Rilevante, al riguardo, è la recente direttiva (10 novembre 2021) del Ministro dell'Interno con cui si vieta ogni espressione organizzata di dissenso verso le misure intraprese dal Governo in certe zone della città

⁶⁷ V. ancora d.l. n. 172 del 2021 cit.

⁶⁸ S. Issacharoff, *Die Defizite der Demokratie*, cit., p. 343 ss. che include tra i fattori di fragilità della democrazia proprio i rischi della erosione della solidarietà e coesione sociale che si forma sulla base della percezione di una comune identità.

⁶⁹ D. Michelsen, F. Walter, *Unpolitische Demokratie*, Berlin, 2013, part. p. 179 ss..

⁷⁰ G. Frankenberg, *Autoritarismus*, cit., p. 120.

⁷¹ Basti pensare, ad es., alla sanzione che giunge fino alla radiazione dall'albo professionale per il personale medico che esprima dubbi, anche scientificamente argomentati, sull'efficacia della vaccinazione; o a funzionari delle forze di P.S. che, fuori dall'orario di servizio e come privati cittadini, abbiano mosso critiche alla strategia di vaccinazione del Governo.

previamente individuate ad opera del Prefetto competente per territorio, ritenute luoghi ritenute “sensibili, di particolare interesse per l’ordinato svolgimento della vita della comunità e pertanto “oggetto di temporanea interdizione, allo svolgimento di manifestazioni pubbliche per la durata dello stato di emergenza, in ragione dell’attuale situazione pandemica”. Tale direttiva, sia pure giustificata dall’intento di realizzare l’“equilibrato contemperamento dei vari diritti ed interessi in gioco”, non appare scevra da ombre d’incostituzionalità. Oltre a risultare non fondata su uno specifico presidio legislativo, la stessa sembra contraddire il dettato dell’art. 17 c. 2 Cost. che, invece, prefigura limitazioni soltanto contingenti di tale libertà. La previsione costituzionale in parola, infatti, richiede una relazione funzionale necessaria tra il limite all’esercizio della condotta e i “comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica” che si qualificano di volta in volta e in concreto unicamente in conseguenza dell’obbligo di preavviso di riunione incombente sui promotori ⁷². Da tale asserto parrebbe derivare, allora, l’illegittimità di ogni generale divieto di riunirsi, quantunque limitato a spazi territoriali previamente determinati e seppure ispirato al bilanciamento di interessi costituzionali concorrenti.

Tutto ciò si accompagna alle limitazioni all’esercizio di diritti fondamentali per chi, nell’esercizio della libertà di autodeterminazione in materia sanitaria (art. 32 Cost.) abbia scelto di non sottoporsi al trattamento vaccinale, senza peraltro qui indulgere sull’analisi della relazione tra imposizioni sancite e tutela della salute pubblica come anche del rapporto di proporzionalità/adequazione tra le prime e la seconda.

7. Conclusioni

In conclusione, quanto fin qui si è venuto dicendo lascia emergere in modo evidente l’onda politica di matrice illiberale che attraversa l’Europa nonché una correlazione causale tra la ripresa dell’autoritarismo politico (v. *supra*) e il reale indebolimento delle prerogative specifiche dello Stato costituzionale democratico di diritto, tra cui è a tutela reale dei diritti umani e fondamentali. Allo stesso modo, nelle stesse dinamiche dell’esperienza sembra trovare una piena conferma il fatto che la garanzia effettiva di tali diritti non possa prescindere da un’integrità dello Stato democratico di diritto. In particolare, l’impiego di modelli autocratici basati sull’investitura diretta dell’organo monocratico si segnala come forma di reazione alla democrazia dei partiti e alle vischiosità dei processi di decisione parlamentare che non può non indurre a riflettere sulla perdurante attualità della democrazia parlamentare come sull’esigenza di una qualche rivisitazione della stessa. In questo senso, esclusi, come valida alternativa, i rigurgiti nazionalisti connessi a politiche populiste che prefigurano istituti di democrazia diretta come forme organizzative di

⁷² In tema di libertà di riunione, cfr. in generale P. Caretti, U. De Siervo, *I diritti fondamentali*, 2. Ed., Torino, 2005, p. 369 ss.

esercizio autentico della sovranità popolare, più costruttiva appare una riflessione su possibili riforme che inducano a potenziare, tra l'altro, il controllo delle Assemblee parlamentari sull'operato del Governo per renderlo più efficiente e anche più funzionale alle condizioni dell'esperienza politica contemporanea, interna e internazionale. Si rende pressante, per i caratteri specifici dello Stato costituzionale di carattere sociale, l'esigenza di cercare di governare o, comunque, di irregimentare in qualche modo i processi di globalizzazione del mercato, ciò al fine soprattutto di evitare rischi di pregiudizi all'effettività dei diritti umani e fondamentali. Non sembra inopportuno, pertanto, la delineazione di modelli organizzativi, al livello statale o sovranazionale, in grado di corrispondere senz'altro a tali esigenze senza penalizzare, nel contempo, la derivazione democratica del potere politico che deve anche caratterizzarne l'operato in funzione del Bene comune.

Il senso di preoccupazione che deriva dall'osservanza di tale esperienza, mondiale ed europea, non è giustificato in quanto il transito verso modelli di costituzionalismo illiberale⁷³ più che segnare i termini ordinari di dinamiche della storia finisce per dare compimento ad assetti marcati da un forte autoritarismo e, corrispettivamente, da una ridotta o nulla possibilità di sviluppo di politiche -anche europee- basate sulla tutela dei diritti umani e fondamentali. Tra gli effetti indotti nei Paesi dove incalza la cultura illiberale e prevale l'autoritarismo politico è anche il senso di sfiducia che sopraggiunge nella comunità nei confronti della Costituzione quale ordinamento fondamentale e presidio giuridico insuperabile di garanzia della persona e dei suoi diritti, condizione che finisce per incoraggiare la percezione di una retorica dei diritti umani ridotti a mere enunciazioni formali, prive di ogni efficacia vincolante. Nella versione, giuridicamente edulcorata, del decisionismo politico di governi a forte impronta monocratica, il Parlamento da topos del confronto e della dialettica democratica secondo caratteri di razionalità sostanziale⁷⁴ tende a trasformarsi in organo di ratifica delle strategie del governo e di investitura formale del suo *leader*. L'obiettivo ultimo deve essere quello di recuperare in modo effettivo valore e significato della democrazia e, con essa, di un *ethos* che ne supporti il funzionamento, per giungere poi a recuperare il senso proprio e la dimensione costruttiva di una politica di previsione e tutela dei diritti individuali.

⁷³ In tema, cfr. P. Manow, *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Berlin, 2020, part. p. 121 ss.

⁷⁴ In tal senso, v. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 62 ss (Rdn.138).